

# **STUDIJA SLUČAJA**

**Nabavka usluge nadzornog organa:  
Inženjer na projektu Sektor 1 i Sektor 2**

**Infrastruktura železnice Srbije**

## I UVOD

- **Naručilac:** Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture;  
Nemanjina br. 22-26, Beograd, internet stranica naručioca: [www.mgsi.gov.rs](http://www.mgsi.gov.rs)
- **Investitor:** Infrastruktura železnice Srbije a.d.; Nemanjina 6, Beograd
- **Cilj istraživanja:** Ispitivanje opravdanosti/svrsishodnosti predmeta javne nabavke i pravnog osnova za postupanje stručnog nadzora
- **Faza/deo javne nabavke koja je predmet interesovanja:**  
Period od objave javnog poziva do isteka roka za predaju ponuda
- **Plan javne nabavke**  
Nabavka je predviđena u Planu javnih nabavki naručioca
- **Broj, naziv, predmet javne nabavke**  
Usluga nadzornog organa - Inženjer na projektu Sektor 1 i Sektor 2 br. JN 32/2019
- **Vrsta postupka –** Otvoreni postupak javne nabavke
- **Procenjena vrednost javne nabavke - 944.333.333,00 dinara bez PDV**  
Partija 1 - 570.440.000,00 dinara bez PDV-a  
Partija 2 - 373.933.333,00 dinara bez PDV-a
- **Broj ponuda:** za Partiju 1. - 1 ponuda, za Partiju 2. - 2 ponude
- **Vrednost prihvaćene ponude:**  
Za Partiju 1. - 569.399.000,00 dinara bez PDV-a  
Za Partiju 2. - 235.578.000,00 dinara bez PDV-a
- **Vrednost najniže i najskuplje ponude:**  
Za Partiju 1. - 569.399.000,00 dinara bez PDV-a  
Za Partiju 2. - 235.578.000,00 dinara i 358.646.450,00 dinara bez PDV-a
- **Način okončanja postupka –** Postupak je okončan donošenjem odluke o dodeli ugovora za obe partije
- **Vreme trajanja postupka javne nabavke od momenta objavljivanja do zaključenja ugovora/obustave postupka - 11 meseci**
- **Stepen izvršenja ugovora -** nije predmet studije

## II GLAVNI NALAZI

- Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture je tokom 2019. i 2020. godine sprovelo postupak javne nabavke usluga nadzornog organa nad rekonstrukcijom i modernizacijom pruge Beograd-Stara Pazova i Stara Pazova - Novi Sad. Ukupna procenjena vrednost javne nabavke je iznosila 944.333.333,00 dinara bez PDV-a;
- Radovi na rekonstrukciji dela pruge Stara Pazova – Novi Sad su počeli 16.03.2018. godine i najvećim delom su finansirani iz kredita Ruske federacije. Ugovor o izvođenju radova na ovoj deonici je potpisan sa ruskom firmom RŽD international;
- Radovi na rekonstrukciji dela pruge Beograd - Stara Pazova otpočeli su 05.06.2018. godine i najvećim delom su finansirani iz kredita kineske Export-Import banke. Ugovor o izvođenju radova na ovoj deonici je potpisan sa kineskim konzorcijumom „China Railway International“ i „China Communications Construction Company“;
- Izvođači radova na rekonstrukciji ove dve deonice pruge izabrani su bez sprovođenja postupka javne nabavke na osnovu Sporazuma o ekonomskoj i tehničkoj saradnji u oblasti infrastrukture između Vlade Republike Srbije i Vlade Narodne Republike Kine;
- Stručni nadzor nad izvođenjem radova na ove dve deonice pruge su do sprovođenja predmetnog postupka javne nabavke u skladu sa zakonom vršila lica zaposlena u preduzeću "Infrastruktura železnice Srbije" a.d. koje je investitor radova. Postavlja se pitanje zašto imenovani stručni izvršioc i u okviru svojih nadležnosti, za plate koje inače primaju nisu mogli do kraja izvođenja radova da obavljaju usluge nadzornog organa, odnosno da li je u konkretnom slučaju bilo neophodno sprovesti javnu nabavku procenjene vrednosti od gotovo 8 miliona evra?
- U praksi su primećeni brojni problemi u vršenju stručnog nadzora nad izvođenjem radova, što potvrđuje činjenica da je prema pisanju medija samo zbog greške u projektu vijadukta i tunela Srbija platila ruskoj strani 30 miliona dolara.
- Državna revizorska institucija se u svojim izveštajima nije bavila predmetnom nabavkom;

### III OPIS SLUČAJA

Zaključkom Vlade Republike Srbije, naručilac - Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture je zadužen za sprovođenje kapitalnog projekta „Rekonstrukcija, modernizacija i izgradnja drugog koloseka pruge Beograd - Budimpešta. Ovo je prvi projekat između Kine i EU, preko Srbije, a istovremeno i prvi prekogranični projekat u okviru Inicijative 16+1<sup>1</sup>, kao i o prvi tripartitni ugovor koji je potpisan između Kine, Srbije i Mađarske.

U skladu sa navedenim projektom, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture je tokom 2019. i 2020. godine sprovelo postupak javne nabavke usluga nadzornog organa nad rekonstrukcijom i modernizacijom pruge Beograd-Stara Pazova i Stara Pazova - Novi Sad<sup>2</sup>. Ukupna procenjena vrednost javne nabavke je iznosila 944.333.333,00 dinara bez PDV-a. Kao orijentacioni rok do koga će se pružati usluge stručnog nadzora je određen 31.12.2021. godine, a ovaj rok obuhvata vreme trajanja izvođenja radova, period za pregled, primopredaju i izradu konačnog obračuna izvedenih radova i period za izradu završnog izveštaja. Navedena javna nabavka je predstavljala finansijski najvredniju nabavku naručioca u 2019. godini.

U skladu sa sve prisutnijom praksom, izvođači radova na rekonstrukciji ove dve deonice pruge su izabrani na osnovu Zakona o potvrđivanju Sporazuma o ekonomskoj i tehničkoj saradnji u oblasti infrastrukture između Vlade Republike Srbije i Vlade Narodne Republike Kine, iako nije postojao osnov za to propisan članom 7. tada važećeg Zakona o javnim nabavkama (ZJN). Naime, primena ZJN je isključena članom 5. pomenutog sporazuma<sup>3</sup>.

Ugovor o izvođenju radova na deonici Stara Pazova - Novi Sad je potpisan sa ruskom firmom RŽD international, a izvođač je uveden u posao 16.03.2018 godine. Rok za završetak radova na ovoj deonici pruge je 31. decembar 2021. godine. Pretežni deo novca je obezbeđen iz kredita Ruske federacije o železnicama.

Ugovor o izvođenju radova na deonici Beograd - Stara Pazova je potpisan sa kineskim konzorcijumom „China Railway International“ i „China Communications Construction Company“, a radovi su počeli 05.06.2018. godine i rok za njihov završetak je bio tri godine, ali je Aneksom ugovora produžen do 30. septembra 2021. godine. Pretežni deo novca za rekonstrukciju i modernizaciju ove deonice pruge je obezbeđen Sporazumom o zajmu sa kineskom Export-Import bankom.

Zbog rekonstrukcije, pruga Beograd-Novı Sad je zatvorena u februaru 2019. godine i od tada putnici između ova dva grada ne mogu da putuju vozom.

---

<sup>1</sup> Inicijativa 16+1 predstavlja platformu za saradnju Kine i zemalja srednje i istočne Evrope

<sup>2</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2432384>

<sup>3</sup> [http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2013\\_12/t12\\_0017.htm](http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2013_12/t12_0017.htm)

## Značaj stručnog nadzora

Stručni nadzor u skladu sa zakonom obuhvata kontrolu da li se građenje vrši prema građevinskoj dozvoli, odnosno prema tehničkoj dokumentaciji po kojoj je izdata građevinska dozvola; kontrolu i proveru kvaliteta izvođenja svih vrsta radova i primenu propisa, standarda i tehničkih normativa; kontrolu i overu količina izvedenih radova; proveru da li postoje dokazi o kvalitetu građevinskih proizvoda, opreme i postrojenja koji se ugrađuju; davanje uputstava izvođaču radova; saradnju sa projektantom radi obezbeđenja detalja tehnoloških i organizacionih rešenja za izvođenje radova i rešavanje drugih pitanja koja se pojave u toku izvođenja radova.

Uređenje ugovornih obaveza između naručioca i stručnog nadzora od izuzetne je važnosti za kvalitetno izvršenje ugovora o nabavci radova, obezbeđivanje poštovanja rokova, kvaliteta radova, poštovanje obaveza koje proizilaze iz tehničke specifikacije, konkursne dokumentacije, tehničke dokumentacije koja se odnosi na radove, i na kraju, za sprečavanje zloupotreba u javnim nabavkama u delu koji se odnosi na izvršenje ugovora.

U sprovođenju stručnog nadzora radova primećeni brojni problemi u praksi. Samo u Beogradu u poslednjih par godina ovakve primere nalazimo od rekonstrukcije trga Slavija, preko rekonstrukcije ulica 27. marta – Kraljice Marije - Džordža Vašingtona - Cara Dušana, do rekonstrukcije Trga Republike. I u konkretnom slučaju su se pojavili problemi u realizaciji radova na rekonstrukciji i modernizaciji pruge Beograd – Budimpešta (u okviru koje se nalaze i pomenute dve deonice) o čemu se poslednjih dana sve više piše u medijima. Tako je prema navodima BIRN-a zbog kašnjenja radova na deonici brze pruge od Beograda do Budimpešte i nepovlačenja tranši ruskog kredita Srbija do sada na ime penala platila više od 4,7 miliona dolara, dok je zbog greške koje je Institut za saobraćaj CIP napravio prilikom projektovanja vijadukta i tunela u Čortanovcima, država morala da plati ruskom partneru i dodatnih 30 miliona dolara<sup>4</sup>. Svi navedeni problemi i propusti su između ostalog posledica lošeg stručnog nadzora.

Istovremeno, u praksi su se dešavali slučajevi da stručni nadzor koji nije svestan ograničenja koja proizilaze iz propisa o javnim nabavkama, naručioca dovede u neugodnu situaciju u pogledu obaveza koje se odnose na potrebu izvršenja ugovora onako kako glasi, odnosno u pogledu obaveza i procedura koje postoje za slučaj potrebe eventualnih izmena i dopuna ugovora.

Sve i ako ne bismo ulazili u pitanje kvaliteta stručnog nadzora nad izvršenjem radova u konkretnom slučaju, kod predmetne javne nabavke, međutim, ne možemo a da ne postavimo pitanje opravdanosti izdvajanja ogromnih sredstva za stručni nadzor u

---

<sup>4</sup><https://birn.rs/spora-gradnja-brze-pruge-beograd-budimpesta-rusima-placeni-milionski-penali-zbog-kasnjenja-i-gresaka/>

situaciji kada naručilac ima zaposlena lica kojima je to inače posao i koja za to već primaju platu.

## Svrsishodnost predmetne javne nabavke

Svrsishodnost javne nabavke podrazumeva sprovođenje postupka uz poštovanje načela ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Zakonom o javnim nabavkama je propisano da je naručilac dužan da nabavlja dobra, usluge ili radove odgovarajućeg kvaliteta imajući u vidu svrhu, namenu i vrednost javne nabavke, odnosno ekonomično trošenje javnih sredstava. Takođe, naručilac je dužan da obezbedi da se postupak javne nabavke sprovodi i ugovor dodeli u rokovima i na način propisan zakonom, sa što manje troškova vezanih za postupak i izvršenje javne nabavke.

Položaj stručnog nadzora je uređen propisima iz oblasti planiranja i izgradnje, pre svega Zakonom o planiranju i izgradnji i Pravilnikom o sadržini i načinu vođenja stručnog nadzora.

Konkretno, članom 2. stav 1. tačka 30) Zakona o planiranju i izgradnji je propisano da je izgradnja objekta skup radnji koji obuhvata prethodne radove, izradu i kontrolu tehničke dokumentacije, pripremne radove za građenje, građenje objekta i **stručni nadzor u toku građenja objekta**.

Članom 153. istog Zakona je između ostalog propisano da **investitor obezbeđuje stručni nadzor** u toku građenja objekta, odnosno izvođenja radova za koje je izdata građevinska dozvola.

U Pravilniku o sadržini i načinu vođenja stručnog nadzora su precizirane obaveze stručnog nadzora kao i da se isti obezbeđuje **od početka građenja, odnosno izvođenja radova i traje do završetka građenja**, odnosno izvođenja radova i izdavanja upotrebne dozvole.

Imajući u vidu citirane odredbe zakona i podzakonskih akata o obaveznosti stručnog nadzora od početka izvođenja radova, te činjenicu da su radovi na rekonstrukciji i modernizaciji pruge Stara Pazova - Novi Sad i Beograd - Stara Pazova započeti 16.03.2018 godine, odnosno 05.06.2018 godine, dakle godinu dana pre početka predmetnog postupka javne nabavke, postavlja se pitanje ko je do tog trenutka vršio stručni nadzor i zašto se menja dotadašnji vršilac stručnog nadzora?

Kako proizlazi iz konkursne dokumentacije i njenog pojašnjenja<sup>5</sup>, stručni nadzor nad izvođenjem radova na ove dve deonice pruge od početka izvođenja radova su vršila lica zaposlena u preduzeću "Infrastruktura železnice Srbije" a.d. (koje je ujedno investitor) s tim da su ova lica imenovana da vrše nadzor samo do izbora Stručnog nadzora. U odgovoru na jedan od izjavljenih zahteva za zaštitu prava kojim je osporena svrsishodnost sprovođenja predmetnog postupka, naručilac je naveo i da se

---

<sup>5</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/KonkursnaDokumentacija.aspx?idd=2432404&idp=2432384&vz=2>

potreba za sprovođenjem predmetnog postupka javne nabavke javila usled povećanog broja gradilišta naručioca.

S obzirom na navedeno, nejasno je zašto je pored imenovanog i određenog nadzornog organa, za čije usluge nije bilo potrebno izdvajati dodatna sredstva iz budžeta, naručilac sproveo predmetnu javnu nabavku procenjene vrednosti od čak 944.333.333,00 dinara bez PDV-a (nešto manje od 8 miliona evra). Takođe, postavlja se pitanje i zašto imenovani stručni izvršiocu u okviru svojih nadležnosti, za plate koje inače primaju nisu mogli do kraja izvođenja radova da obavljaju usluge nadzornog organa kad im je to po zakonu obaveza kao Investitora i kad imaju stručne kadrove koji najbolje poznaju železničku infrastrukturu?

Ovde bi trebalo napomenuti i da su "Infrastruktura železnice Srbije" a.d. na osnovu ugovora sa Vladom Srbije u periodu od 01.01.2016. godine do 01.01.2021. godine primale državnu nadoknadu na godišnjem nivou u iznosu od 7.500.000.000,00 dinara za održavanje železničke infrastrukture i održavanje i regulisanje železničkog saobraćaja<sup>6</sup>.

U predmetnom postupku izjavljeno je nekoliko zahteva za zaštitu prava. Jednim od zahteva, osporena je opravdanost sprovođenja nabavke stručnog nadzora u situaciji kada isti već postoji i za njega nije potrebno izdvajati dodatna sredstva. Republička komisija je ovaj navod ocenila kao neosnovan, navodeći da je opravdanost sprovođenja predmetne nabavke u nadležnosti naručioca. Dakle na njemu je da odluči da li su mu potrebna određena dobra, radovi i usluge. Ovakav stav Republičke komisije je ispravan. Ocena pitanja opravdanosti pokretanja nekog postupka svakako nije u nadležnosti Republičke komisije. Ovde je međutim trebalo da reaguje Državna revizorska Institucija (DRI) kao najviši organ revizije javnih sredstava u Srbiji. To se, međutim, koliko je nama poznato, u ovom slučaju nije dogodilo.

I pored značajne uloge koju DRI ima u domenu utvrđivanja pravilnosti poslovanja i istinitosti finansijskih izveštaja budžetskih korisnika, stiče se utisak da institucija državne revizije znatno manje pažnje posvećuje opravdanosti, odnosno svrsishodnosti trošenja javnog novca, posebno u javnim nabavkama. Pitanje da li je uopšte bilo potrebno sprovesti postupak nabavke u ovom slučaju ili je novac mogao biti utrošen bolje i pametnije, ostaje bez odgovora.

---

<sup>6</sup> <http://www.kkdp.gov.rs/doc/odluke/Resenje%20-%20Ugovor%20kojim%20se%20uredjuju%20medjusobna%20prava%20i%20obaveze%20izmedju%20upravljaca%20infrastrukture%20i%20Vlade.pdf>

## IV ZAKLJUČAK

Predmetni postupak javne nabavke stručnog nadzora je sproveden godinu dana nakon što su započeti radovi na rekonstrukciji i modernizaciji pruge Beograd-Stara Pazova i Stara Pazova - Novi Sad, u situaciji kada stručni nadzor nad izvođenjem ovih radova već postojao i nije bilo potrebno izdvajati dodatna sredstva za njegovo finansiranje.

Samim tim opravdano se može postaviti pitanje svrsishodnosti sprovođenja predmetne javne nabavke, posebno što je njena procenjena vrednost iznosila nešto manje od milijardu dinara (blizu 8 miliona evra). Pri svemu tome stručni nadzor su do tada vršila lica zaposlena u Železnicama Srbije koja najbolje poznaju železničku infrastrukturu, za plate koje i inače primaju.

Uzimajući u obzir navedeno stiže se utisak da je nepotrebno potrošen iznos od 805.000.000,00 dinara bez PDV iz budžeta koliko je iznosila vrednost zaključenih ugovora.

Opravdanost / svrsishodnost sprovođenja postupaka javnih nabavki često ostaje izvan očiju javnosti i retko podleže kontroli. Čak i ukoliko se utvrdi određena nepravilnost u postupku kontrole Državne revizorske institucije to ostaje na nivou prigovora zbog kog retko ko trpi sankcije.

Iako je sproveden tokom 2019. i 2020. godine, predmetni postupak je izabran i zbog velikog značaja stručnog nadzora za kvalitetno izvršenje ugovora o nabavci radova, obezbeđivanje poštovanja rokova, kvaliteta radova, kao i poštovanja obaveza koje proizilaze iz tehničke specifikacije. Dokaz toga je upravo i predmetna rekonstrukcija i modernizacija pruge, s obzirom da je Srbija prema pisanju medija (što je potvrdila i ministarka građevinarstva), morala da plati ogromne penale ruskim partnerima, između ostalog zbog lošeg stručnog nadzora i grešaka i kašnjenja u realizaciji projekta.

Zbog navedenog primera, ali mnogih drugih iz prakse smatramo da postoji potreba da se pitanju stručnog nadzora radova posveti mnogo veća pažnja. U tom smislu bi trebalo da postoje određena uputstva i modeli akata koja se odnose na nabavku usluge stručnog nadzora koje bi koristili naručioci prilikom ugovaranja stručnog nadzora. Na taj način bi se suzio prostor za greške prilikom izvođenja radova, što bi uticalo na smanjenje troškova koje u krajnjoj liniji snose građani.